

Dictamen nº: **6/19**  
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **10.01.19**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 10 de enero de 2019, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por la alcaldesa de Madrid, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por Dña. ....., por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la ejecución de unas obras sin licencia por parte de una vecina del inmueble sito en la calle A nº aaa, de Madrid, así como por el retraso de la Administración municipal en llevar a cabo la ejecución sustitutoria de las obras de demolición indebidamente realizadas.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por escrito presentado en el registro de la Oficina de Atención al Ciudadano de Usera el día 8 de marzo de 2012 dirigido al Ayuntamiento de Madrid, la interesada antes citada formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la ejecución de unas obras sin licencia por parte de una vecina del inmueble sito en la calle A nº aaa, de Madrid (folio 1 del expediente administrativo).

Según refiere en su escrito, la vecina de la planta xxx de la calle A nº aaa había realizado unas obras excesivas, consistentes en *“apertura de puerta y cierre de puerta con tabique de la planta baja, instalación de gas con caldera en dicho portal, sin estar las licencias ni la instalación bien hecha y aire acondicionado (...) sin pedirle a nadie permiso ni anunciando. Obras realizadas en junio de 2009, enviándole 2º aviso para demolición el Ayuntamiento y no cogiendo los acuses”* (sic).

La interesada no cuantifica el importe de la indemnización reclamada y acompaña con su escrito copia de unos planos de la finca de la calle A nº aaa, en los que indica el lugar de las obras realizadas, parte del expediente de demolición tramitado por la Sección de Disciplina Urbanística del Distrito de Usera, copia de un contrato privado de compraventa de la vivienda otorgado por un familiar suyo como vendedor y la vecina que ha ejecutado las obras en calidad de compradora y copia de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 17 de Madrid, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la vecina contra la Resolución de 1 de septiembre de 2009 del Ayuntamiento de Madrid por la que se requería a la interesada para que procediera a solicitar licencia con la advertencia de demolición en el supuesto de incumplimiento o de denegación de la licencia de conformidad con el artículo 195 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (en adelante, LSCM) y en el que se personó la reclamante como codemandada (folios 2 a 11).

**SEGUNDO.-** A raíz de la reclamación presentada, por el Ayuntamiento de Madrid se procedió a incoar un expediente de responsabilidad patrimonial. De dicho expediente, se extraen, en síntesis, los siguientes hechos que se consideran relevantes:

En relación con el inmueble:

Según nota simple informativa del Registro de la Propiedad nº 31 de Madrid, finca nº....., la madre de la reclamante, junto con otros familiares, era propietaria de un solar de 168 m<sup>2</sup> en el que hay edificadas dos casas, una con fachada a la calle A nº aaa y otra a la calle A nº ccc.

El día 3 de diciembre de 1995 los cinco copropietarios de la finca firmaron un documento privado en el que procedieron a dividir horizontalmente las edificaciones existentes, creando cinco nuevas fincas. En concreto, la edificación que hace fachada a la calle A, nº aaa, compuesta de planta baja y piso alto se dividió en un local comercial en la planta baja del edificio con una superficie de 54 m<sup>2</sup> y útil de 46 m<sup>2</sup>, compuesto de varios dependencias y servicios y una vivienda en planta xxx del edificio con una superficie de 54 m<sup>2</sup> y útil de 46 m<sup>2</sup>, compuesto de varios dependencias y servicios.

La vivienda en planta se adjudicó a uno de los hermanos (tío de la reclamante) que en el año 1999 mediante documento privado transmitió su propiedad a Dña. (... la vecina).

Tanto al local comercial como a la vivienda les correspondía una cuota de participación en relación al edificio del 50%. El portal y la escalera son elementos comunes siendo su uso común y no privativo.

En el año 2009, la vecina de la planta xxx procedió al cambio de la cerradura de acceso desde la vía pública al portal, tapió con ladrillo desde el lado del portal la puerta que comunicaba el local comercial con el portal impidiendo el acceso de la reclamante, y procedió a la apertura de una puerta que diera paso desde el portal al patio y a instalar en el portal una caldera para uso exclusivo de la vivienda. Las citadas obras no estaban amparadas en la licencia por actuación comunicada de obras efectuada el 24 de abril de 2009 que describía las obras en *“repaso general del tejado desmontando las tejas en mal estado y*

*colocando otras nuevas” y “suministro y colocación de lucernario de 45x55 cms., sin afectar a estructura”.*

Estas obras fueron denunciadas por la hoy reclamante al Ayuntamiento de Madrid que por Resolución de 1 de septiembre de 2009 de la Sección de Disciplina Urbanística del Distrito de Usera acordó requerir a la vecina para que en el plazo de dos meses procediera a solicitar la oportuna licencia que ampara las obras consistentes en *“apertura de puerta de patio, cierre de la puerta entre local comercial y portal, equipo de aire acondicionado, instalación de caldera”* o ajustara las mismas a las condiciones de la licencia u orden de ejecución existentes, realizadas en la calle A nº aaa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 195.1 LSCM.

Interpuesto recurso contencioso-administrativo por la vecina contra la anterior resolución, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 17 de Madrid dictó Sentencia, con fecha 5 de septiembre de 2011, desestimatoria del recurso interpuesto y declaró la resolución impugnada acorde a Derecho.

Ante el incumplimiento del anterior requerimiento, el día 21 de diciembre de 2011 la Sección de Disciplina Urbanística del Distrito de Usera dictó resolución por la que se ordenaba a la vecina *“la demolición de las obras abusivamente construidas en la calle A nº aaa”* con la advertencia de que *“en caso de incumplimiento, podrán llevarse a cabo por los Servicios Técnicos Municipales en aplicación de lo dispuesto en los artículos 95 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con independencia de la posible incoación de expediente sancionador, según determina el artículo 202 de la mencionada ley o la imposición de multas coercitivas por incumplimiento de lo ordenado”.*

Con fecha 23 de febrero de 2012 la jefa del Departamento Jurídico de la Sección de Disciplina Urbanística del Distrito de Usera remitió al Negociado de Gestión escrito en el que solicitaba que se procediera a la incoación del correspondiente expediente sancionador por incumplimiento del artículo 151 LSCM.

Los anteriores hechos, además, del expediente de responsabilidad patrimonial han dado lugar a las siguientes actuaciones:

1. Disciplina urbanística (folios 123 a 146):

El día 26 de abril de 2012 la reclamante actuando en representación de su padre presenta escrito en el que solicita al Ayuntamiento que realice la ejecución sustitutoria de las obras de demolición porque, ante el incumplimiento de la Orden de Demolición por la vecina, la posible sanción impuesta por el Ayuntamiento de Madrid no solucionaría nada a ella y los demás copropietarios.

Con fecha 4 de octubre de 2012 se acordó el inicio de un expediente sancionador que finalizó por Resolución de 22 de enero de 2013 del Gerente del Distrito de Usera por la comisión de una infracción leve de grado medio y una sanción de 15.300 €.

Iniciados los trámites para la demolición de las obras ilegales por ejecución subsidiaria en mayo de 2014, no existe constancia en el expediente que la demolición se haya producido pues con fecha 9 de mayo de 2017 el Distrito de Usera informó que no había sido realizada todavía la citada ejecución sustitutoria (folio 800).

2. Penales (folios 537 a 795):

El día 31 de mayo de 2012 se produjo un altercado entre la reclamante y la vecina y familiares de ambas. Consecuencia del mismo la reclamante fue denunciada por la vecina por un delito de coacciones

y amenazas y, por su parte, la reclamante denunció a su vecina por un delito de lesiones por agresión con patadas en la cara y región torácica.

Según el informe del médico forense de 21 de julio de 2014, la reclamante padeció lesiones consistentes en contusión costal, contusión en ambas rodillas/excoriaciones, herida abierta en labio y hematoma en brazo derecho y codo izquierdo y añadía que *“no puede establecerse relación de causalidad entre el traumatismo sufrido y las alteraciones dentales padecidas teniendo en cuenta, para ello, el resultado de la exploración física realizada en urgencias hospitalarias con fecha 31 de mayo de 2012, así como en dependencias judiciales con fecha 2 de junio de 2012”* (folios 716 y 717).

El Auto del Juzgado de Instrucción nº 9 de Madrid de 29 de agosto de 2014 consideró que los hechos no revestían el carácter de delito sino que eran constitutivos de falta y que, por haber transcurrido más de dos años desde la incoación de las actuaciones, habían prescrito tanto la falta de amenazas como la de lesiones. Dicho Auto fue confirmado por la Audiencia Provincial de Madrid por Auto de 26 de octubre de 2015 desestimatorio del recurso de apelación interpuesto por la reclamante.

### 3. En vía civil:

La reclamante y sus padres como propietarios del local comercial de la calle A nº aaa interpusieron demanda en ejercicio de la acción reivindicatoria contra la vecina (Procedimiento Ordinario 1183/12).

La demanda se resolvió por Sentencia del Juzgado de 1ª Instancia nº 48 de Madrid de 30 de abril de 2014 (folios 170 a 172) cuyo fallo dice:

*“Que estimando la acción reivindicatoria formulada por D. (...), DOÑA (...) y DOÑA (...), la reclamante), representada por la*

*Procuradora (...) debo condenar y condeno a la demandada a que reintegre en la coposesión y tenencia del portal y escalera del edificio sito en la calle A, nº aaa debiendo ser su uso compartido que debo condenar y condeno a la demandada a que reponga el local en el estado en que se encontraba, debiendo proceder a la demolición y retirada al vertedero del tabicado de ladrillo que impide el acceso al portal a través de la puerta existente en el local comercial propiedad de los demandantes; desmontaje y retirada de la caldera de calefacción instalada sin licencia en el año 2009 por la demandada en el portal del edificio, supresión de la puerta situada bajo la escalera que comunica al patio interior y tapiado del hueco con ladrillo macizo, debiendo la demandada hacer entrega a los demandantes de un juego de llaves de la puerta de acceso desde la vía pública al portal”.*

Interpuesto recurso de apelación contra la anterior sentencia por la vecina (recurso 450/2014), la Audiencia Provincial de Madrid Sección Vigésima desestimó el recurso por Sentencia de 30 de junio de 2015 (folios 213 a 218).

La ejecución de la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia nº 48 de Madrid de 30 de abril de 2014 tuvo lugar mediante el día 19 de mayo de 2017, levantándose con esa fecha Acta de lanzamiento (folios 840 y 841) en la que la reclamante hizo constar:

*“No entrega llave está la caldera de gas cerrada y sin llave no hay ninguna salida de aire”.*

**TERCERO.-** Interpuesta la reclamación, se procedió a incoar expediente del expediente de responsabilidad patrimonial.

Con fecha 3 de julio de 2012 se requirió a la reclamante para que aportara determinada documentación consistente en declaración

suscrita por la afectada de no haber sido indemnizada, ni ir a serlo por compañía o mutualidad de seguros; indicación de, si por estos mismos hechos, se seguían otras reclamaciones civiles, penales o administrativas; acreditación de la propiedad del inmueble mediante certificación registral actualizada o último recibo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles; fotocopia de la póliza de seguro que tuviera suscrita la finca y fotocopia del recibo de pago de la prima y valoración económica y de la indemnización solicitada.

El día 6 de julio de 2012 la reclamante dio cumplimiento al anterior requerimiento (folios 20 y 21) y declaró lo siguiente:

*“Después de 4 años desde el 2009 que ejecutó las obras de encerramiento del portal, siendo un espacio común de la propiedad horizontal y apropiándose el portal, no estamos de acuerdo con el Ayuntamiento de Usera (sic) con exp. 113/2009/6937 en Disciplina Urbanística que le pongan una sanción económica la cual a nosotros, la comunidad o mejor dicho al vecino propietario de la planta baja se queda sin entrar por el portal que también es suyo y además paga IBI y tiene menos metros de casa. Puesto que esta aportación económica de sanción iría al Ayuntamiento y nosotros no recibiríamos nada, únicamente que nuestra integridad física peligraría aún más, ya que por este motivo nos han pegado y pataleado la boca y yo tengo además, madre, padre (...) viviendo en dicha comunidad. Tenemos mucho miedo con estas vecinas.*

*Solicitamos una realización de ejecución sustitutoria por parte del Ayuntamiento”.*

Acompaña con su escrito copia de la denuncia presentada el día 5 de junio de 2012 contra las vecinas por un incidente en el que la golpearon y tuvo que ser atendida por el SAMUR por las lesiones sufridas y trasladada al Hospital 12 de Octubre.



Por escrito presentado el día 17 de octubre de 2012, la reclamante se quejaba de que todavía no se había procedido a la demolición de las obras ilegales realizada por la vecina.

Aportó con su escrito nota simple informativa de 15 de junio de 2011 del Registro de la Propiedad nº 53 de Madrid nº (...) en la que se señalaba que en el solar había edificadas dos casas, una con fachada a la calle A, nº aaa y otra a la calle A, nº bbb y que pertenecía en proindiviso a la madre de la reclamante y a varios de sus familiares. Adjuntaba también documento privado de división horizontal para cesar en el proindiviso otorgado el día 3 de diciembre de 1995.

Solicitado informe por el instructor del expediente al Distrito de Usera, con fecha 16 de octubre de 2012, la jefa del Departamento Jurídico emitió informe en el que manifestaba que se concedió licencia a la vecina de la calle A nº aaa, planta xxx para la ejecución de unas obras en su vivienda cuya copia adjuntaba junto con el expediente de Disciplina Urbanística tramitado con el número 113/2009/6937. En relación con la Orden de Demolición del gerente del Distrito de Usera de 21 de diciembre de 2011, ante el incumplimiento de la misma por la vecina, se inició el expediente sancionador número 113/2012/2468 en cumplimiento de la LSCM e indicaba que el problema de fondo que ponía de manifiesto la reclamante debía entenderse como privado por lo que era la Comunidad de Propietarios quienes debían recuperar su propiedad a través del oportuno interdicto civil.

Con fecha 17 de octubre de 2012, la reclamante presentó nuevo escrito en el que insistía que la vecina no recogía las notificaciones remitidas por el Ayuntamiento.

Solicitado informe a la Asesoría Jurídica sobre el estado de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 17 de Madrid de 5 de septiembre de 2010 (PO 53/10), con fecha 29 de

noviembre de 2012 se informó que la mencionada sentencia había devenido firme.

El día 20 de noviembre de 2012 la jefa del Departamento de Responsabilidad Patrimonial solicitó al Distrito de Usera informe sobre si se había procedido a demoler las obras no legalizadas por ejecución sustitutoria o, en su caso, si se ha iniciado dicho procedimiento.

En respuesta a la anterior solicitud, con fecha 20 de diciembre de 2012, el Distrito de Usera informó que por un problema en el nuevo sistema informático no era posible que las liquidaciones provisionales pasaran a la recaudación ejecutiva (folio 116) por lo que el expediente de ejecución sustitutoria quedó paralizado al no poder continuarse la tramitación del mismo hasta tanto no se abonara la liquidación provisional e indicaba la existencia de un procedimiento sancionador cuya copia adjuntaba.

El día 20 de marzo de 2013 la jefa del Departamento de Responsabilidad Patrimonial solicitó nuevamente al Distrito de Usera información sobre el estado de demolición de las obras.

Con fecha 10 de junio de 2013, el Distrito de Usera indicó que no se habían solucionado los problemas informáticos referidos en el informe de 20 de diciembre de 2012.

Solicitado nuevo informe sobre la tramitación del procedimiento, por sendos escritos de 15 de julio y 1 de octubre de 2013 (folios 152 y 155), el Distrito de Usera manifestó desconocer más extremos sobre los problemas informáticos.

Con fecha 5 de febrero de 2014, el Director General de Organización y Régimen Jurídico solicitó al Gerente del Distrito de Usera aclaración sobre el procedimiento de ejecución sustitutoria. En respuesta a la anterior solicitud, con fecha 2 de abril de 2014, el

Distrito de Usera informó que el Departamento Técnico había efectuado visita de inspección para valorar las obras que iniciarían el oportuno expediente administrativo de ejecución sustitutoria.

El día 19 de mayo de 2014 el instructor del procedimiento volvió a solicitar informe al Distrito de Usera sobre el procedimiento, por ejecución sustitutoria que informó que se había elaborado por el Departamento de Servicios Técnicos una liquidación provisional sobre el coste de las obras, lo que iba a notificar a la interesado para poder iniciar la actuación de ejecución sustitutoria.

Solicitando nuevo informe el día 22 de julio de 2014, el día 7 de octubre de 2014 el Distrito de Usera informó que se había procedido a elaborar el oportuno abonaré por importe de 1.745,46 € en concepto de importe de la liquidación provisional correspondiente a la ejecución sustitutoria de las obras de demolición y que estaba pendiente de verificar la entrega de la notificación del decreto de ejecución sustitutoria de 8 de octubre de 2014 a la interesada, momento en el que se iniciarían los trámites para solicitar la oportuna cobertura presupuestaria y, posteriormente, dar comienzo a la tramitación del oportuno contrato menor para la adjudicación de la ejecución de las referidas obras. El informe se acompañaba con copia tanto del abonaré como de la notificación de la orden de ejecución sustitutoria.

El día 24 de julio de 2014 la reclamante presentó escrito en el que indicaba que, a su juicio, la vecina se encontraba en situación de insolvencia y acompañaba nuevamente copia del documento privado de venta de la vivienda de su tío D. (...) con la vecina y Sentencia del Juzgado de Primera Instancia nº 48 de Madrid de 30 de abril de 2014 estimatoria de la acción reivindicatoria ejercida por la reclamante y sus padres contra la vecina.

El día 3 de diciembre de 2014 la jefa del Departamento de Responsabilidad Patrimonial solicitó nuevo informe al Distrito de Usera sobre la notificación al interesado de la liquidación provisional sobre el coste de las obras de ejecución sustitutoria y, en el supuesto de haberlo realizado, si la misma había sido recurrida y, en su caso, fecha señalada para la ejecución sustitutoria. En respuesta a la anterior solicitud, el Departamento Jurídico del Distrito de Usera emitió informe con fecha 11 de diciembre de 2014 en el que indicaba que con fecha 13 de octubre de 2014, se había entregado a la vecina la notificación del decreto de ejecución de obras de demolición de las obras, sin que constara que la interesada hubiera interpuesto recurso contra la referida resolución y que junto con dicha resolución se había notificado también la liquidación provisional sobre el coste de las obras de ejecución sustitutoria, encontrándose en periodo voluntario de pago hasta el día 22 de diciembre de 2014. Añadía el informe que una vez que se hubiera verificado que no se había dado cumplimiento a lo ordenado, se iniciarían los trámites para la ejecución sustitutoria.

Solicitado nuevo informe ampliatorio el día 16 de abril de 2015, con fecha 13 de mayo de 2015, el Distrito de Usera informó que se había procedido a iniciar el procedimiento de licitación nº 113/2015/01987, denominado *"Intervenciones en ejecución subsidiaria de actuaciones en órdenes de ejecución y disciplina para el restablecimiento de la legalidad urbanística"* y que una vez finalizado dicho proceso de licitación (en un plazo aproximado de 6-8 meses), se iniciaría el de ejecución material con carácter subsidiario de las obras ordenadas en su momento en la finca de la calle de A nº aaa.

A la vista del anterior informe, con fecha 25 de mayo de 2015 la jefa del Departamento de Responsabilidad Patrimonial acordó la suspensión de la tramitación del procedimiento *"en tanto se ejecuten por sustitución las obras de demolición"*, lo que se notificó a la interesada.

El día 11 de agosto de 2015 la reclamante presentó escrito en el que describía todos los gastos económicos en que había incurrido y solicitaba los honorarios de abogado y procurador abonados en los procedimientos contencioso-administrativo y civil, gastos en tratamiento dental como consecuencia de las lesiones sufridas, gastos de arquitecto y peritaje, por el otorgamiento de la escritura de poder para pleitos, de la nota simple informativa del Registro de la Propiedad y fotocopias y finalmente, un daño mensual de 300 € durante siete años que supone 25.200 €. Acompañaba su escrito con documentación relativa a la Inspección Técnica de Edificios del inmueble situado en la c/ A nº aaa, de Madrid; factura de honorarios de abogado y procurador por la intervención en el procedimiento civil seguido ante el Juzgado de Primera Instancia nº 48 de Madrid; el contrato privado de compraventa del inmueble (ya aportado anteriormente); Sentencia de la Sección 20ª de la Audiencia Provincial de Madrid de 30 de junio de 2015, en la que se desestimaba el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia nº 48 de Madrid de fecha 30 de abril de 2014 y Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 17 de Madrid de fecha 5 de septiembre de 2011.

En respuesta al anterior escrito, el día 18 de agosto de 2015 la jefa del Departamento de Responsabilidad Patrimonial comunicó a la reclamante que la petición de una indemnización a un particular, no era competencia del Ayuntamiento de Madrid, sino que debería interponer, en su caso, la oportuna demanda ante la jurisdicción civil, aunque dejaba unido dicho escrito a las actuaciones practicadas que se encontraban suspendidas y que la resolución de la reclamación no podía imponer el reconocimiento de ninguna indemnización a abonar por una persona privada, sino que se limitaría a pronunciarse sobre la ejecución sustitutoria de las obras realizadas sin licencia.

El día 15 de febrero de 2016, la jefa del Departamento de Responsabilidad Patrimonial solicitó nuevo informe al Distrito de Usera sobre el estado de tramitación del procedimiento, mediante ejecución sustitutoria, de la demolición de las obras. En respuesta a la anterior petición, con fecha 30 de marzo de 2016 se informó que todavía no había sido realizada la ejecución sustitutoria y que tampoco había sido señalada fecha para la ejecución sustitutoria de referencia

El instructor del procedimiento acordó, a la vista de lo instruido, la apertura del trámite de audiencia.

Con fecha 31 de octubre de 2016 la reclamante presentó un primer escrito de alegaciones, en el que afirmaba que debía procederse a la apertura de la puerta tapiada en el portal, a la desinstalación de la caldera de gas y a la clausura de puerta que daba acceso al patio interior. Además, reclamaba los gastos indicados en su anterior escrito si bien, en algunos casos con diferentes cuantías, afirmando que los daños reclamados eran más de 30.000 €. Acompañaba su escrito con la copia de la Sentencia de la Sección 20ª de la Audiencia Provincial de Madrid de 30 de junio de 2015.

El día 31 de enero de 2017 la reclamante presentó nuevo escrito en el que afirmaba que había perdido *“un curetaje de su dentadura más su reconstrucción”* y decía que *“los daños dentales son superiores a 15.000 €”*. Acompañaba su escrito con extractos bancarios, informes y recibos por tratamiento en una clínica dental, informes médicos, recetas del Sistema Nacional de Salud, nuevamente las sentencias dictadas en el proceso civil y en el recurso contencioso-administrativo y copia de las Diligencias Previas 3042/12 seguidas ante el Juzgado de Instrucción nº 9 de Madrid, que concluyeron con su archivo, ordenado por la Sentencia de la Sección 17ª de la Audiencia Provincial de Madrid, de fecha 26 de febrero de 2015.

Con fecha 3 de mayo de 2017 el instructor del procedimiento de responsabilidad patrimonial solicitó con urgencia un nuevo informe ampliatorio al Distrito de Usera que, el día 9 de mayo de 2017, informó que no había sido realizada todavía la citada ejecución sustitutoria (folio 800).

Incorporado al expediente el anterior informe y concedido nuevo trámite de audiencia, por escrito de 16 de junio de 2017 (folio 806) la reclamante alegó que se había producido la ejecución de la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia nº 48 de Madrid de 30 de abril de 2014, *“procediéndose a la entrega de una llave cuando hay tres puertas”* y que no se había desinstalado la caldera de gas. Acompañaba su escrito con el Acta de lanzamiento de 19 de mayo de 2017.

Por escrito presentado el día 6 de julio de 2017 (folio 810) la interesada eleva la cuantía del importe reclamado que fija en 40.000 €.

Con fecha 17 de julio de 2017 el jefe del Departamento de Responsabilidad Patrimonial solicita informe a la Asesoría Jurídica en relación con la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 17 de Madrid de 5 de septiembre de 2011 (folios 808 y 809).

La Asesoría Jurídica informa el día 20 de julio de 2017 (folio 818) que no se había promovido por la reclamante incidente de ejecución ni actuación ulterior tendente a hacer efectivo el fallo de la citada sentencia.

La reclamante, por escrito presentado el día 16 de octubre de 2017, eleva el importe de su reclamación a 60.000 €.

El día 24 de julio de 2018 la reclamante comparece en las dependencias municipales y obtiene copia de parcial del expediente.

Con fecha 18 de octubre de 2018 se redacta propuesta de resolución que desestima la reclamación al considerar no acreditada la efectividad del daño, que no es la acción adecuada para las pretensiones de la interesada y, además, no haber acreditado el daño reclamado, ni concurrir la relación de causalidad y antijuridicidad del mismo (folios 844 a 871).

**CUARTO.-** La Alcaldía de Madrid, a través de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavoz del Gobierno, remite solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora con registro de entrada en este órgano el día 14 de noviembre de 2018.

Ha correspondido la solicitud de consulta del presente expediente, registrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid con el nº 515/18, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 10 de enero de 2019.

El escrito de solicitud de dictamen preceptivo está acompañado de documentación, adecuadamente numerada y foliada, que se considera suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, al tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial superior a 15.000 €, y la solicitud se efectúa por la Alcaldía



de Madrid, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFJCA).

**SEGUNDA.-** La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de interesada, según consta en los antecedentes, se regula en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas según establece su artículo 1.1. No obstante, de conformidad con su disposición transitoria tercera, apartado a), dado que este procedimiento se incoó a raíz de la reclamación presentada el día 8 de marzo de 2012, resulta de aplicación la normativa anterior, esto es, los artículos 139 y siguientes de la 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), que han sido desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (en adelante, RPRP).

La reclamante estaría inicialmente legitimada para reclamar por los daños físicos y psicológicos sufridos, al amparo del artículo 139 de la LRJ-PAC, sin perjuicio de lo que posteriormente se dirá sobre la inexistencia de relación de causalidad entre dichos daños y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

Requerida por el Ayuntamiento para acreditar la propiedad del inmueble mediante certificación registral actualizada o último recibo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, la reclamante aportó una nota simple informativa del Registro de la Propiedad nº 53 de Madrid relativa a la finca nº ..... (que incluye las dos edificaciones de la calle A nº bbb y aaa) en la que aparece como copropietaria su madre junto con otros siete copropietarios, por lo que sería esta la legitimada para reclamar.

No obstante, sí queda acreditado que la reclamante es vecina del inmueble de la calle A nº aaa y dado que la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia nº 48 de Madrid reconoció legitimación a la reclamante y a sus padres, como propietarios del local comercial sito en la calle A nº aaa, para el ejercicio de la acción reivindicatoria, en aplicación del principio *pro actione*, debe considerarse legitimada para reclamar.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Madrid, al amparo del artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local, según la redacción vigente al tiempo de interposición de la reclamación, que atribuye a los municipios la competencia en materia de Urbanismo: ordenamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística, título competencial que justifica la interposición de la reclamación contra el Ayuntamiento, al imputar los daños a la ejecución de obras ilegales por la vecina y la demora de la Administración municipal en llevar a cabo la ejecución sustitutoria de las obras de demolición indebidamente realizadas.

En relación con el plazo, el artículo 142.5 LRJ-PAC dispone que el derecho a reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año de manifestarse el efecto lesivo y de que se haya determinado el alcance de las secuelas.

Interpuesta la reclamación contra las obras ejecutadas ilegalmente y la demora de la Administración en la tramitación del procedimiento de demolición de las mismas, no existe duda alguna de que la reclamación se ha formulado en plazo, pues de la documentación obrante en el expediente no parece que se hayan ejecutado las obras de demolición por el procedimiento de ejecución subsidiaria.

En cuanto al procedimiento, el órgano petionario del dictamen ha seguido los trámites previstos en las leyes y reglamentos aplicables, en particular en el Título X de la LRJ-PAC desarrollado por el Reglamento

de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RPRP).

A tal fin se ha recabado informe de los servicios a los que se imputa la producción del daño, tal como exige el artículo 10.1 del RPRP, y se ha otorgado el trámite de audiencia contemplado en los artículos 84 de la LRJ-PAC y 11 del RPRP a la interesada en el procedimiento, dictándose después propuesta de resolución, remitida, junto con el resto del expediente, a la Comisión Jurídica Asesora, para la emisión del preceptivo dictamen.

Por otra parte, debemos llamar la atención sobre el excesivo plazo de tramitación del procedimiento, pues presentada la reclamación en marzo de 2012 se ha tardado más de seis años en dictar la propuesta de resolución, lo que excede en mucho el plazo de seis meses establecido en la ley. No obstante, el transcurso del plazo de resolución y notificación no exime a la Administración de su obligación de resolver expresamente y sin vinculación alguna con el sentido del silencio desestimatorio producido (artículos 42.1 y 43.3 b) de la LRJ-PAC), ni en consecuencia a esta Comisión Jurídica Asesora de dictaminar la consulta como hemos mantenido en anteriores dictámenes.

**TERCERA.-** Como es sabido, la responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución Española a cuyo tenor: *“Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*. El desarrollo legal de este precepto se encuentra contenido actualmente en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC, si bien, como ya

apuntamos anteriormente, en este caso habrá de estarse a lo dispuesto en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC y en el RPRP, dada la fecha de iniciación del procedimiento.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2016 (recurso 2396/2014) recoge lo siguiente a propósito de las características del sistema de responsabilidad patrimonial:

*“(...) el art. 139 de la LRJAP y PAC, establece, en sintonía con el art. 106.2 de la CE, un sistema de responsabilidad patrimonial : a) unitario: rige para todas las Administraciones; b) general: abarca toda la actividad -por acción u omisión- derivada del funcionamiento de los servicios públicos, tanto si éstos incumben a los poderes públicos, como si son los particulares los que llevan a cabo actividades públicas que el ordenamiento jurídico considera de interés general; c) de responsabilidad directa: la Administración responde directamente, sin perjuicio de una eventual y posterior acción de regreso contra quienes hubieran incurrido en dolo, culpa, o negligencia grave; d) objetiva, prescinde de la idea de culpa, por lo que, además de erigirse la causalidad en pilar esencial del sistema, es preciso que el daño sea la materialización de un riesgo jurídicamente relevante creado por el servicio público; y, e) tiende a la reparación integral”.*

Según abundante y reiterada jurisprudencia, para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos: a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas. b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños

que pudieran alterar dicho nexo causal. c) Ausencia de fuerza mayor, y d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, siendo imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido.

**CUARTA.-** Aplicada la anterior doctrina al presente caso, procede analizar la acreditación de los daños alegados por la reclamante y de su conexión con la actuación de la Administración.

Es doctrina jurisprudencial reiterada, citada en nuestros dictámenes 330/16, de 21 de julio y 545/16, de 1 de diciembre, que no puede plantearse una posible responsabilidad de la Administración sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado, lo que exige “(...) *la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas, constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado que es quién a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado*” (Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2012, RC 280/2009).

Al respecto, no puede olvidarse que en materia de responsabilidad patrimonial la carga de la prueba de los presupuestos que hacen nacer la responsabilidad indemnizatoria, salvo los supuestos de fuerza mayor o culpa de la víctima, que corresponde probar a la Administración, recae en quien la reclama.

La reclamante ha presentado diversos escritos, entre los 892 folios que componen el expediente en que reclama distintos daños, que

inicialmente no cuantificó y que, en su último escrito presentado el 16 de octubre de 2017 elevó a 60.000 €.

Llama la atención que la reclamante parece confundir el procedimiento administrativo iniciado y hace referencia en varias ocasiones a los términos sanción económica en vez de indemnización que parece querer reclamar a su vecina, como se colige de su escrito de 31 de octubre de 2016 en el que afirma que *“esta señora tiene y debe una responsabilidad civil por los daños causados”*.

Por tanto, lo primero que debe aclararse a la reclamante es que el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial solo puede dirigirse contra el Ayuntamiento de Madrid por su actuación en la tramitación de un procedimiento de disciplina urbanística y no contra la vecina que ha ejecutado las obras ilegales, de manera que los daños causados por esta solo pueden reclamarse en la vía civil. El Ayuntamiento de Madrid no tiene competencia para resolver una reclamación por responsabilidad extracontractual entre particulares, como bien declara la propuesta de resolución.

De los diversos y confusos escritos presentados por la reclamante parece pretender reclamar por los honorarios de abogados en los distintos procesos mantenidos contra la vecina, el pago de los costes de la Inspección Técnica de Edificios, los presupuestos de ejecución de determinadas obras requeridas por la ITE, el reintegro de los gastos de tratamiento dental por las lesiones sufridas por la agresión de la vecina así como por el *“el trauma eterno por estar 2 días en el calabozo cuando fue ella quien me pegó”*, y daño moral, aportando facturas o diversos documentos justificativos de los mismos.

En relación con los anteriores daños, sin necesidad de entrar a examinar con mayor detalle si resultan acreditados efectivamente, se observa que no existe relación de causalidad alguna entre los mismos y

el funcionamiento de los servicios públicos municipales, pues se trata de daños causados por terceros.

Así, el Ayuntamiento de Madrid no es responsable de los daños que causen las obras de un vecino en su vivienda -más allá del ejercicio de su potestad sancionadora si no han sido ejecutadas con licencia municipal- ni, menos aún, de las lesiones que esa misma persona pueda causar al resto de los vecinos del inmueble, cuestión esta última que debía dirimirse por la vía penal y, tras el Auto de 29 de agosto de 2014 del Juzgado de Instrucción nº 9 de Madrid que consideró los hechos constitutivos de falta y, por tanto, prescrita la falta de lesiones imputada a la vecina, -confirmado por el Auto de la Audiencia Provincial de Madrid (Sección Decimoséptima) de 26 de octubre de 2015-, por la vía civil.

El Ayuntamiento de Madrid tampoco es responsable de los gastos ocasionados en los procesos judiciales que hayan podido sostener los reclamantes con esos terceros, gastos que, además, no resultan indemnizables por la vía de la responsabilidad patrimonial pues son atinentes a las costas de dichos procesos sobre las que, en su momento, se pronunciaron las sentencias recaídas, como es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes 382/16, de 1 de septiembre, 408/18, de 13 de septiembre y 556/18, de 20 de diciembre.

Tampoco existe relación de causalidad entre los gastos satisfechos por el Acta de Inspección de la Inspección Técnica de Edificios y las obras tenidas que realizar como consecuencia de dicha inspección y la actuación del Ayuntamiento de Madrid en el procedimiento de demolición de las obras ilegales realizadas por la vecina del inmueble.

Ahora bien, sí queda acreditado en el expediente que la vecina efectuó unas obras ilegales que han privado a los vecinos propietarios del local comercial del uso común del portal del inmueble donde se ha

instalado una caldera de gas y que la reclamante se encontró por dichas circunstancias en una situación de ansiedad por las malas relaciones de vecindad existentes en la comunidad.

Si bien resulta probado en el expediente que el día 19 de mayo de 2017 la reclamante recuperó la posesión y uso del portal mediante la entrega de la llave que se hizo constar en el Acta de Lanzamiento levantada en ejecución de la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia de Madrid de 30 de abril de 2014, queda igualmente acreditado que el Ayuntamiento, tras el incumplimiento del requerimiento de demolición por la vecina, no ha procedido a la ejecución subsidiaria de las mismas.

De conformidad con el artículo 202.2 LSCM, en ningún caso podrá la Administración dejar de adoptar las medidas tendentes a reponer los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal.

Si bien cuando se presentó la reclamación en marzo de 2012 no existía demora de la Administración en la ejecución subsidiaria del requerimiento de demolición porque la Resolución de la Sección de Disciplina Urbanística del Distrito de Usera fue dictada el 21 de diciembre de 2011, transcurridos más de seis años en la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial sin que, a lo largo de todo este tiempo, se hayan ejecutado las obras de demolición, sí resulta acreditada la demora de la Administración en el citado procedimiento. Los informes emitidos por el Distrito de Usera sobre la existencia de problemas informáticos que impedían el inicio del procedimiento de ejecución subsidiaria ponen de manifiesto la desidia de la Administración en la ejecución subsidiaria de la demolición, y prueba el evidente retraso en la adopción de las citadas medidas. Retraso que la reclamante no tiene obligación de soportar, por lo que concurre la



antijuridicidad del daño y, en consecuencia, la existencia de responsabilidad patrimonial.

**QUINTA.-** Procede pronunciarse sobre la concreta valoración de los daños acreditados. Como se ha expuesto anteriormente, los únicos daños que pueden ser tenidos en cuenta son, la privación del uso del portal desde la interposición de la reclamación hasta el 19 de mayo de 2017, fecha del Acta de lanzamiento y el trastorno ansioso-depresivo diagnosticado a la reclamante como consecuencia de las malas relaciones de vecindad.

Ahora bien, en la valoración de estos daños debe tenerse en cuenta la propia conducta de la reclamante, que con su actuación anterior a la demora de la Administración en la ejecución del procedimiento de ejecución sustitutoria de las obras de demolición, en junio de 2012, contribuyó al empeoramiento de estas relaciones de vecindad, como refleja el atestado de la Policía Nacional del día 1 de junio de 2012 y a que podía haber reclamado la ejecución de la sentencia favorable obtenida en la vía civil.

Por ello, se considera adecuado reconocer una cantidad global y actualizada de 6.000 €.

En mérito a cuanto antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Procede estimar parcialmente la reclamación presentada y reconocer a la interesada una indemnización de 6.000 €.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 10 de enero de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 6/19

Excma. Sra. Alcaldesa de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid